

Sentenza: n. 64 del 26 aprile 2014

Materia: Acque pubbliche

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: artt. 3, 23, 24, 41, 97, 113, 117 Cost.

Rimettente: Tribunale superiore delle acque pubbliche

Oggetto: articolo 29 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 8 aprile 2004, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2004 e per il triennio 2004-2006 e norme legislative collegate – legge finanziaria 2004).

Esito:

- non fondatezza delle questioni.

Estensore nota : Beatrice Pieraccioli

Il Tribunale superiore delle acque pubbliche censura l'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e l'art. 3 della legge prov. n. 13 del 2000 in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., poiché determinando il canone di concessione in base ad un criterio progressivo, e in modo differenziato all'interno della stessa tipologia di uso delle acque, le disposizioni si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali della legislazione statale di proporzionalità del canone all'effettiva entità dello sfruttamento della risorsa, della unicità del canone nell'ambito della stessa utilizzazione delle acque e dell'aggiornamento biennale del canone in virtù di provvedimento amministrativo.

Poiché la questione riguarda gli anni 2004/2005, periodo in riferimento al quale alle Province autonome già erano state trasferite le funzioni relative al demanio idrico statale (che comprendevano la «determinazione dei canoni di concessione» relativi «alle derivazioni di acqua pubblica») ed era stata riconosciuta la potestà legislativa concorrente in tale materia, la Corte ritiene di dover valutare se detta potestà legislativa era vincolata da principi fondamentali che ostassero alle scelte effettuate.

Al riguardo, emerge dall'esame dell'evoluzione normativa, che i soli principi della legislazione statale, nel cui perimetro doveva essere esercitata la potestà legislativa concorrente in materia di energia di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., si compendiano nella onerosità della concessione

e nella determinazione del canone in base all'effettiva entità dello sfruttamento della risorsa idrica (sentenza della Corte di cassazione civile, sezioni unite, 30 giugno 2009, n. 15234, in una controversia tra la Provincia autonoma di Bolzano e la odierna società, in materia di canoni per le derivazioni di acqua pubblica a scopo idroelettrico e che non può qualificarsi come espressione di un principio fondamentale il criterio di determinazione del canone in base ad un importo fisso e non progressivo, in quanto la legislazione statale non vietava che un maggior uso del bene pubblico potesse essere assoggettato a costi maggiori.

Sulla base delle suddette considerazioni pertanto la Corte dichiara la questione non fondata..

Non fondata appare anche la censura in base alla quale l'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004, intervenendo a distanza di un solo anno da quando lo stesso legislatore provinciale aveva ribadito la regola dell'aggiornabilità biennale del canone con la legge prov. n. 1 del 2003, e disponendo, anche per le concessioni in corso, l'aumento del canone da 15,00 euro a 24,00 euro al chilowatt per le potenze medie maggiori di 3.000 chilowatt, si porrebbe in contrasto con i principi dell'ordinamento comunitario dell'affidamento all'invarianza dei canoni e della certezza del diritto cui il legislatore provinciale deve uniformarsi ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., e arrecherebbe, di conseguenza, pregiudizio alla libertà di iniziativa economica sancita dall'art. 41 Cost.

La Corte ritiene a tal proposito errata la prospettazione del Tribunale rimettente in quanto accomuna il criterio di determinazione del canone dettato dalla normativa censurata, all'attività amministrativa di competenza della Giunta provinciale, di adeguamento biennale del canone al costo della vita.

Inoltre ribadisce che la previsione avente la funzione di consentire la misurazione del canone non è espressione di un principio fondamentale della legislazione statale, costituendo la modalità concreta di esercizio della potestà normativa provinciale.

La Corte ritiene quindi non irragionevole l'opzione normativa di rideterminazione del canone sulla base di fasce di utenza commisurate alla potenza nominale degli impianti di derivazione idroelettrica, sulla quale si è assestato nel tempo il legislatore provinciale allo scopo di attuare un maggiore prelievo al progredire della risorsa sottratta all'uso della collettività, nell'ottica della più idonea preservazione delle risorse idriche.

Il Tribunale superiore delle acque pubbliche solleva questione di illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004, e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, anche in quanto il legislatore provinciale avrebbe adottato leggi provvedimento arbitrariamente e in assenza dei presupposti per legiferare in violazione degli artt. 3 e 97 Cost., nonché per sottrarre agli interessati il diritto, garantito dagli artt. 24 e 113 Cost., di impugnare l'aumento del canone dinanzi al giudice ordinario o amministrativo.

L'esame delle censure sollevate presuppone, in primo luogo, la verifica della riconducibilità delle disposizioni censurate alla categoria delle leggi provvedimento, che, secondo la tesi del rimettente, sarebbero state adottate con un contenuto sostitutivo degli atti amministrativi di adeguamento del canone disciplinati dallo stesso legislatore provinciale.

Secondo la Corte le norme provinciali non sarebbero ascrivibili alla categoria delle leggi provvedimento, pertanto ritiene ultroneo il vaglio di costituzionalità non essendo configurabile né la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione prospettata dal rimettente in relazione all'arbitrarietà ed alla non ragionevolezza della disciplina denunciata, né la lamentata lesione del diritto dei concessionari alla tutela giurisdizionale dinanzi al giudice ordinario e amministrativo.

Il giudice rimettente dubita, ancora, della legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'eccesso di potere in cui sarebbe incorso il legislatore provinciale ancorando l'aumento del canone soltanto alla quantità di acqua di cui si consente l'utilizzazione, secondo il criterio della progressione della potenza concessa o riconosciuta, prescindendo da altri valori o elementi (quali, ad esempio, il diverso impatto ambientale o il diverso rendimento degli impianti), con l'effetto di incentivare la proliferazione di piccoli impianti a basso rendimento che risultano di maggior impatto ambientale rispetto a pochi, grandi impianti di nuova generazione.

La censura non è fondata.

Per quanto evidenziato nei paragrafi che precedono, la Corte sostiene che la finalità della disciplina provinciale porta ad escludere che la ragionevolezza dei criteri dettati per la misurazione dei canoni possa essere ancorata alla valutazione di altri elementi, quali il diverso impatto ambientale o il diverso rendimento degli impianti, del tutto estranei all'intervento teso esclusivamente ad assicurare – sulla base della linea di indirizzo politico-economico seguita dal legislatore provinciale – l'adeguatezza del corrispettivo dovuto per il prelievo della risorsa da parte del concessionario in relazione alla distrazione della risorsa idrica dall'uso della collettività.

Non è del pari fondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni provinciali per contrasto con gli artt. 3, 41 e 120 Cost., nonché con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai principi generali dell'ordinamento comunitario in tema di tutela del libero commercio, della libertà di iniziativa economica e della concorrenza.

In questo caso il rimettente argomenta sostenendo la portata discriminatoria delle norme censurate e gli effetti distorsivi dalle stesse prodotti sul mercato dell'energia elettrica, sia sotto il profilo dell'indebito vantaggio che nello stesso settore che provvede a regolamentare deriverebbe alla Provincia di Bolzano – quale proprietaria della società SEL spa, che sarebbe il solo operatore in

grado di pagare canoni definiti esorbitanti ed alternativi alla distribuzione degli utili a favore dell'ente proprietario – sia per il pregiudizio ai produttori di energia operanti nel territorio provinciale, che subirebbero un costo quasi raddoppiato rispetto a quello sostenuto dagli operatori nazionali e delle altre Regioni.

La Corte valuta, ancora una volta, che le lamentate differenze di trattamento trovano ampia giustificazione nell'esercizio del potere determinativo con cui la Provincia, senza violare i principi fondamentali della legislazione statale, ha adottato i criteri per la misurazione delle prestazioni dovute dai concessionari delle grandi derivazioni idroelettriche operanti nel proprio territorio, criteri che prescindono dalle caratteristiche dei destinatari ed hanno natura oggettiva, essendo rapportati all'entità dell'utilizzo della risorsa idrica ed all'obbligo di risarcire la collettività locale per la crescente devoluzione utilitaristica di un bene comune.

Ad avviso del giudice *a quo*, l'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004, e l'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, si porrebbero in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *s*), Cost., in relazione all'art. 154 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in quanto l'introduzione, con legge provinciale, di un canone particolarmente gravoso rispetto a quello applicato nel restante territorio nazionale invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato nelle materie «trasversali» della tutela della concorrenza e della tutela dell'ambiente, contrastando con il principio dell'omogeneità del canone su tutto il territorio nazionale, disincentivando l'utilizzo delle fonti di energia rinnovabili qual è quella idroelettrica, e provocando un aumento del costo dell'energia con effetti riflessi in tema di concorrenza.

Il rimettente invoca anche il dettato dell'art. 171 del d.lgs. n. 152 del 2006, in materia di determinazione del canone idroelettrico per le grandi derivazioni in corso di sanatoria della Regione siciliana, che dimostrerebbe quale fosse, all'epoca, l'entità del canone medio stimato congruo dal legislatore nazionale.

La questione non è fondata in relazione alla dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., essendo stata prospettata sulla base di una normativa, utilizzata come parametro interposto, che è inconferente nel giudizio *a quo*.

La questione è, per lo stesso dirimente motivo, parimenti non fondata sotto i connessi profili relativi al contrasto delle disposizioni provinciali con l'art. 171 del d.lgs. n. 152 del 2006, ed alla disincentivazione dell'utilizzo di fonti di energia rinnovabili paventata dal rimettente.

Venendo al dedotto contrasto delle disposizioni provinciali con l'art. 117, secondo comma, lett. *e*), anche sotto il profilo in esame la censura non è fondata, in quanto l'intervento disposto attuato con le norme in oggetto non incide né direttamente, né indirettamente sull'assetto concorrenziale dei mercati.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge prov. n. 1 del 2004 e dell'art. 3, commi 1 e 2, della legge prov. n. 13 del 2000, non è fondata anche in relazione al dedotto contrasto con le previsioni dello Statuto speciale di autonomia del Trentino-Alto Adige (artt. 5, 9 e 13 del d.P.R. n. 670 del 1972) e con le norme di attuazione dello statuto speciale in materia di energia (artt. 1 e 1-*bis*, del d.P.R. n. 235 del 1977), nonché con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della manifesta irragionevolezza e dell'eccesso di potere legislativo.